



Institute On
Governance

Institut sur
la gouvernance

***Principes de
bonne gouvernance
au 21^e siècle***

*Précis de politique No.15
– août 2003*

par

John Graham

Bruce Amos

Tim Plumptre

Cette version française a été possible grâce à la contribution financière de Patrimoine canadien.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut sur la gouvernance ou de son conseil d'administration.

*Pour plus d'information, communiquer avec John Graham à l'Institut sur la gouvernance.
tél. : (1 613) 562 0092 p. 231; courriel : jgraham@iog.ca*



L'Institut sur la gouvernance est un centre canadien d'étude et de recherche sans but lucratif, fondé en 1990 pour explorer, partager et promouvoir une gouvernance responsable et inclusive au Canada et à l'étranger. Nous définissons la gouvernance comme étant le processus par lequel on exerce le pouvoir, on prend les décisions, on permet aux citoyens et aux intervenants de se faire entendre et on rend compte sur les questions importantes.

Nous étudions ce qu'une bonne gouvernance signifie dans différents contextes. Nous faisons des recherches sur les politiques et nous en publions les résultats dans des précis de politique et des articles de recherche.

Nous aidons tous les types d'organismes publics, dont les gouvernements, les agences et sociétés et entreprises du secteur public, le secteur du bénévolat et les collectivités à améliorer leur gouvernance.

Nous rapprochons les gens dans divers contextes, événements et activités de formation professionnelle, pour favoriser l'apprentissage et le dialogue sur les questions de gouvernance.

Nos pôles d'intérêt actuels incluent : la gouvernance autochtone ; la technologie et la gouvernance ; la gouvernance des conseils d'administration ; valeurs, éthique et risque ; la capacité d'élaborer des politiques ; la réforme démocratique et l'engagement des citoyens ; la gouvernance dans le secteur du bénévole ; la santé et la gouvernance ; la responsabilisation et la mesure du rendement ; la gouvernance environnementale.

Vous trouverez d'autre information sur nos thèmes et activités actuels sur notre site Internet :
www.iog.ca.

Tous nos précis de politique sont disponibles sur notre site Internet : www.iog.ca. Quelques titres :

Précis de politique N° 6 : « Renforcement des capacités » : un nouveau moyen de faire des affaires pour les organisations d'assistance en voie de développement, par Mark Schacter (janvier 2000)

Précis de politique N° 8 : Trouver les bons incitatifs : améliorer la gestion financière au sein des Premières nations du Canada, par John Graham (mai 2000)

Précis de politique N° 12 : Repenser les accords d'autonomie : le cas de l'eau potable, par John Graham (novembre 2001)

Précis de politique N° 13 : Redynamiser la démocratie : répondre au 11 septembre à travers des forums de discussion modernes, par John Graham (septembre 2002)

Précis de politique N° 14 : De l'eau salubre pour les Premières nations : une voie vers la réforme, par John Graham (janvier 2003)

Introduction

La gouvernance est devenue un sujet brûlant avec l'accumulation d'indices de son rôle essentiel dans le bien-être sociétal. Le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, reflète un consensus croissant lorsqu'il déclare que la « bonne gouvernance est peut-être le facteur le plus important pour éradiquer la pauvreté et promouvoir le développement¹. » Il n'est pas surprenant que le terme de gouvernance soit passé de l'obscurité à un usage très répandu, notamment au cours de la dernière décennie.

Ce précis de politique est le fruit d'un article très important sur les principes de gouvernance s'appliquant aux zones protégées, au 21^e siècle, article présenté en 2003 au cinquième Congrès mondial sur les parcs en Afrique du Sud². Parcs Canada a commandité cet article dans le cadre de son rôle d'organisateur principal d'une série d'ateliers sur la gouvernance, lesquels portaient sur les approches traditionnelles et non traditionnelles de la gouvernance appliquées aux zones protégées (ZP) et aux systèmes protégés.

Ce précis explore le concept de gouvernance et tente de répondre à quelques questions fondamentales :

- Quelles sont les caractéristiques d'une bonne gouvernance?
- Existe-t-il des principes universels de bonne gouvernance et si oui, quels sont-ils ?
- D'où viennent ces principes ?
- Pour appliquer ces principes, quel niveau de détail nous faut-il?

¹ Kofi Annan, www.unu/p&g/wgs/. On trouve des thèmes similaires dans le *Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)*, la *Déclaration du Millénaire* de l'ONU et d'autres déclarations et plans présentés lors du *Sommet Mondial sur le Développement Durable (SMDD)*. Et le projet de Harvard sur le Développement économique des Amérindiens, après près d'une décennie de recherche, est arrivé à la conclusion que le développement économique dans les réserves indiennes des États-Unis est « avant tout une question politique ».

² Voir le document « Principes de gouvernance appliquée aux zones protégées, au 21^e siècle », rédigé pour le cinquième Congrès mondial sur les parcs, par John Graham, Bruce Amos et Tim Plumptre en collaboration avec Parcs Canada et l'Agence canadienne de développement international, www.iog.ca/publications

- Quels sont les critères nécessaires à l'élaboration d'une gouvernance?
- Comment pourrions-nous appliquer ces principes pour évaluer les régimes de gouvernance actuels ?

Qu'est-ce que la gouvernance?

Les définitions peuvent être difficiles, subtiles, complexes et puissantes. Commençons par définir ce que la gouvernance *n'est pas*.

Gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. Cette confusion des termes peut avoir des conséquences malheureuses. Une question de politique publique dont le cœur est un problème de « gouvernance » est implicitement définie comme un problème de « gouvernement », avec pour corollaire que la responsabilité de le « résoudre » revient nécessairement au gouvernement.

Puisque la gouvernance n'est pas une question de gouvernement, de quoi s'agit-il ? Il s'agit en partie de la façon dont les gouvernements et les autres organisations sociales interagissent, de leurs relations avec les citoyens, et de la façon dont sont prises les décisions dans un monde complexe. Ainsi la gouvernance est un processus par lequel les sociétés ou les organisations prennent leurs décisions importantes, déterminent qui elles font participer au processus et comment elles assurent la responsabilisation. Comme un processus est difficile à observer, les personnes qui étudient la gouvernance tendent à focaliser notre attention sur le *système* ou cadre de gouvernance sur lequel s'appuie le processus, c'est-à-dire les accords, procédures, conventions ou politiques qui définissent qui détient le pouvoir, comment les décisions sont prises et comment se fait la responsabilisation.

Gouvernance : Qui sont les acteurs? Qui a de l'influence? Qui décide?

Le concept de gouvernance peut être utilement appliqué dans différents contextes : mondial, national, institutionnel et communautaire. On comprend mieux la gouvernance au niveau national si l'on considère les différents types d'entités du paysage social et économique.

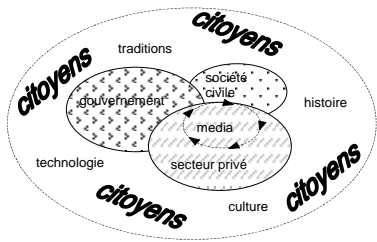


Figure 1

La Figure 1 illustre quatre secteurs de la société, situés parmi les citoyens en général : le secteur privé, les institutions de la société civile (y compris le secteur bénévole ou sans but lucratif), le gouvernement et les médias³.

Leur taille illustrée ici peut fournir une indication approximative de leur pouvoir relatif dans de nombreux pays occidentaux. Ils se recoupent parce que les frontières entre ces organisations sont poreuses. Une illustration similaire pour d'autres pays pourrait donner une répartition très différente du pouvoir. Par exemple, l'armée ou un parti politique (Figure 2) pourrait occuper la majeure partie de l'espace et le rôle du gouvernement pourrait devenir insignifiant. Dans certains contextes, les sociétés multinationales pourraient jouer un rôle dominant. Dans la plupart des pays, le pouvoir est mouvant, de part et d'autre des limites. La taille du secteur privé semble s'accroître. Certaines fonctions de l'État sont transférées au secteur privé.

Des changements sont aussi en cours dans la sphère de la société civile, quoique moins clairement. Dans certaines juridictions, les gouvernements ont parlé de la nécessité de transférer des fonctions au secteur bénévole, en attendant de lui qu'il prenne le relais tandis que le gouvernement retire son financement

³ Ces acteurs sont difficiles à définir, mais cela ne nous concerne pas ici. Par exemple, la notion de gouvernement utilisée couvre-t-elle les sociétés d'État? Les entreprises mixtes? Les enseignants ou les écoles font-ils partie du gouvernement? Quant aux organisations de la société civile : incluent-elles les organisations comme les groupes de pression dont les buts sont clairement commerciaux? Une organisation telle qu'une association professionnelle destinée à des entités commerciales est-elle une entreprise ou une organisation sans but lucratif? Où classe-t-on les syndicats? L'Internet fait-il partie des médias?

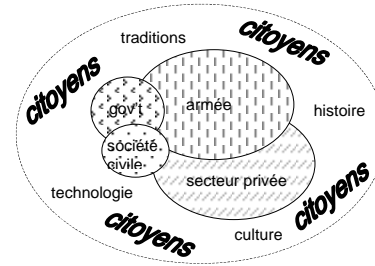


Figure 2

(comme dans le cas des soins à domicile comme solution alternative à l'hospitalisation).

De plus, certains gouvernements testent aujourd'hui divers types de partenariat dans lesquels les politiciens ou les fonctionnaires partagent le pouvoir avec d'autres secteurs de la société. Le thème du Congrès mondial sur les parcs de 2003, « Des avantages au-delà des frontières », reflétait cette tendance. Cependant, l'essor de ce nouveau type d'arrangements institutionnels amène à se demander qui devrait être impliqué dans quoi, ce qui est un exemple classique de question de gouvernance.

Les zones de gouvernance : qui décide, et en vertu de quoi?

En principe, le concept de gouvernance peut s'appliquer à toute forme d'action collective. La gouvernance concerne les aspects les plus stratégiques du choix des directions à prendre, c'est-à-dire les principales décisions concernant l'orientation et les rôles. Autrement dit, la gouvernance ne consiste pas seulement à décider *où aller*, mais aussi à décider *qui devrait être impliqué dans la décision* et en vertu de quoi. Il y a quatre domaines ou zones dans lesquels le concept est particulièrement pertinent :

- La gouvernance dans l'« espace mondial » ou la gouvernance mondiale, traite des questions hors du domaine des divers gouvernements⁴.

⁴ La bonne gouvernance devient une question de plus en plus importante en ce qui concerne les zones protégées, en partie du fait du nombre croissant d'ententes et de conventions internationales, par exemple la Convention pour la protection du patrimoine culturel et naturel mondial; la Convention sur la diversité biologique; la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale; le Programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère.

- La gouvernance dans l'« espace national », c'est-à-dire au sein d'un pays : elle est parfois interprétée comme la compétence exclusive du gouvernement, possiblement à plusieurs niveaux : national, provincial ou de l'État, indigène, urbain ou local. Cependant, la gouvernance traite de la façon dont d'autres acteurs, tels que les organisations de la société civile, peuvent jouer un rôle dans la prise des décisions sur des questions d'intérêt public.
- La gouvernance organisationnelle (gouvernance dans l'« espace de l'organisation ») : elle comprend les activités des organisations incombant normalement aux conseils d'administration. Certains sont privés du point de vue de la propriété et de l'exploitation, par exemple les sociétés du secteur privé. D'autres peuvent être publics, par ex. les hôpitaux, les écoles, les entreprises d'État, etc.
- La gouvernance communautaire (gouvernance dans l'« espace communautaire ») : elle couvre les activités au niveau local où l'instance organisatrice peut ne pas avoir de statut légal et où il peut même ne pas y avoir de conseil d'administration formellement constitué.

Cinq principes de bonne gouvernance

Il est difficile de définir les principes de bonne gouvernance, et cela suscite des controverses. Le Programme des Nations Unies sur le développement (PNUD – « Gouvernance et développement humain durable, 1997 ») énonce un ensemble de principes qui apparaissent avec de légères variations dans une grande partie de la documentation. Il existe des indications fortes que ces principes du PNUD méritent une reconnaissance universelle. En les regroupant dans cinq grands thèmes, nous voyons que ces principes se recoupent souvent ou qu'ils sont en conflit sur certains points, qu'en pratique ils interviennent en fonction du contexte social, qu'ils sont complexes à appliquer, et qu'ils concernent non seulement les résultats du pouvoir mais la façon dont il est exercé.

Encadré 1 : Cinq principes de bonne gouvernance

Les cinq principes de bonne gouvernance	Principes du PNUD et texte du PNUD sur lesquels ils sont fondés
1. Légitimité et voix	<p>Participation – Tous les hommes et toutes les femmes doivent avoir voix au chapitre dans la prise des décisions, directement ou à travers des institutions intermédiaires légitimes qui représentent leur intention. Cette participation large est fondée sur la liberté d’association et d’expression, ainsi que sur les capacités à participer de façon constructive.</p> <p>Orientation consensuelle – La bonne gouvernance fait la médiation entre des intérêts divergents de façon à atteindre un consensus global sur ce qui correspond à l’intérêt du groupe et, si possible, sur les politiques et les procédures.</p>
2. Orientation	<p>Vision stratégique – Les responsables et le public ont un point de vue large et à long terme sur la bonne gouvernance et le développement humain, ainsi que la notion de ce que nécessite ce développement. Il existe aussi une certaine compréhension des complexités historiques, culturelles et sociales dans lesquelles se fonde ce point de vue.</p>
3. Rendement	<p>Réactivité – Les institutions et les processus s’efforcent de servir tous les intéressés.</p> <p>Efficacité et efficience – Les processus et les institutions produisent des résultats qui répondent aux besoins en utilisant au mieux les ressources.</p>
4. Responsabilisation	<p>Responsabilisation – Les décisionnaires du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile doivent rendre des comptes au public et aux intervenants institutionnels. Cette responsabilisation est fonction des organisations et du caractère interne ou externe de la décision.</p> <p>Transparence – La transparence est fondée sur la libre circulation de l’information. Les processus, les institutions et l’information sont directement accessibles aux personnes intéressées et une quantité suffisante d’information est fournie pour les comprendre et les suivre.</p>
5. Équité	<p>Équité – Tout homme et toute femme a la possibilité d’améliorer ou de maintenir son bien-être.</p> <p>État de droit – Les cadres juridiques doivent être équitables et appliqués de façon impartiale, en particulier les lois sur les droits de la personne.</p>

Parmi les cinq principes, « *Légitimité et voix* » et « *Équité* » sont ceux qui méritent le plus une reconnaissance universelle basée sur plus d’un demi-siècle de réalisations dans le domaine des droits de la personne. L’encadré 2, par exemple, relie ces deux principes de gouvernance aux clauses

essentielles de la Déclaration des droits de la personne adoptée par les Nations Unies en 1948. Depuis, l’ONU a adopté huit traités et cinq protocoles, dont l’ensemble constitue le centre de la législation internationale sur les droits de la personne.

Encadré 2 : Principes des droits de la personne et bonne gouvernance

Principes de bonne gouvernance	Principes du PNUD	Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies
Légitimité et voix	Participation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression... » (Article 19) ▪ « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques » (Article 20) ▪ « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » (Article 21) ▪ « Toute personne a des devoirs envers la collectivité... » (Article 29)
	Orientation consensuelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics : cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes ... au suffrage universel égal ... » (Article 21) ▪ « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi dans le seul but d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. » (Article 29)
Équité	Équité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits... » (Article 1) ▪ « Chacun peut se prévaloir de toutes les libertés et de tous les droits proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » (Article 2) ▪ « <i>Considérant</i> que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde... » (Préambule)
	État de droit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « <i>Considérant</i> qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit... » (Préambule) ▪ « Tous sont égaux devant la loi... » (Article 7) ▪ « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial... » (Article 10) ▪ « Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé. » (Article 9) ▪ « Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété. » (Article 17)

Application des principes de gouvernance : l'exemple des Zones protégées

L'UICN (Union mondiale pour la nature) définit une zone protégée comme

Une zone terrestre et/ou maritime spécialement consacrée à la protection et au maintien de la diversité biologique, des ressources naturelles et des ressources culturelles correspondantes, et gérée avec des moyens légaux ou d'autres moyens pratiques.

Les Agences gouvernementales sur les ZP sont apparues au 20^e siècle. Elles étaient liées avant tout à l'essor du concept de parc national. Récemment, cependant, de nombreux pays ont testé divers nouveaux modèles et structures de gouvernance pour les zones protégées, au-delà de la gestion directe traditionnelle par une agence gouvernementale.

L'UICN a créé six catégories de zones protégées, en fonction de différentes combinaisons d'objectifs. La variété des objectifs peut se résumer à quatre catégories :

- *préservation de la nature;*
- *science;*
- *possibilités de visite;*
- *besoins des populations locales et indigènes.*

Pour atteindre ces objectifs, les personnes responsables des zones protégées peuvent exercer divers types de pouvoirs : pouvoir de planification, pouvoir de réglementation, pouvoir de dépenser, pouvoir de générer des revenus et pouvoir de conclure des accords. La bonne gouvernance, dans ce contexte, concerne donc l'exercice responsable de ces pouvoirs pour atteindre les objectifs des zones protégées.

Ayant situé les pouvoirs et les objectifs de la gouvernance en matière de ZP, nous pouvons maintenant passer à l'élaboration des critères spécifiques aux principes de bonne gouvernance basés sur ceux de l'ONU dans le contexte des zones protégées. Pour élaborer ces critères, nous nous concentrerons sur le *principe d'équité*⁵ Ce faisant,

nous prenons bonne note des rappels utiles suivants. Les principes ne sont pas étanches; ils se recoupent souvent et, parfois, se renforcent mutuellement. Les principes ne sont pas absolus : la plupart sont en conflit avec d'autres sur certains points, ce qui exige une application équilibrée et judicieuse. L'histoire, la culture et la technologie seront des facteurs importants de cet équilibre, et dans l'application de ces principes, les détails recèlent de nombreux problèmes.

Les zones protégées : le principe d'équité

Le principe d'équité recouvre le traitement des groupes confrontés à des pratiques discriminatoires – femmes, enfants, minorités ethniques et religieuses, pour en nommer quelques-unes. Dans le contexte des zones protégées, il a entraîné une conscience croissante du rôle (et son respect) que les collectivités locales et indigènes devraient jouer dans le développement et la gestion des zones protégées. Il a aussi focalisé l'attention sur les avantages qu'il y a à transférer le pouvoir du niveau gouvernemental vers le niveau local et à insister davantage sur le rôle de la conservation communautaire.

L'équité concerne aussi l'état de droit, un principe inscrit dans la Constitution canadienne. Entre autres, ce principe englobe un pouvoir judiciaire indépendant, des citoyens égaux devant la loi, l'exigence pour les gouvernements de baser leurs actions sur les autorités légales et le droit des citoyens à un recours judiciaire contre leurs gouvernements.

Ces considérations amènent à l'élaboration des critères suivant sur l'*Équité*, dont certains vont au-delà du contrôle des gestionnaires des zones protégées mais forment un contexte important dans lequel ils opèrent.

En nous référant au principe d'équité et aux critères associés, nous pouvons analyser des défis spécifiques de gouvernance dans le contexte des zones protégées (voir le tableau ci-dessous). Une fois que c'est fait, les principes et les critères deviennent alors des outils qui facilitent l'élaboration d'une meilleure stratégie de gouvernance ainsi que l'évaluation de l'écart existant entre l'état de gouvernance actuel et celui que l'on désire. Dans le contexte de l'équité, nous pouvons commencer à déterminer « où nous

⁵ Au sujet des critères concernant les quatre autres principes dans le contexte des zones protégées, voir « Principes de gouvernance pour les zones protégées au 21^e siècle », op. cit.

sommes », « où nous voulons être » et « comment nous y rendre » - les stratégies, priorités et techniques, « comment y rester » - durabilité et «

nous assurer que nous nous y rendons bien » - mise en œuvre.

L'ÉQUITÉ DANS UN CONTEXTE DE ZONE PROTÉGÉE

- **Existence d'un contexte judiciaire favorable** caractérisé par le respect d'un état de droit, ce qui inclut
 - une institution judiciaire indépendante
 - l'égalité devant la loi
 - l'exigence imposée au gouvernement et à ses représentants de baser leurs actions sur des autorités légales bien définies
 - des citoyens ayant un droit de recours contre le gouvernement et d'autres citoyens.
- **Application équitable, impartiale et efficace de toutes les règles sur les ZP** incluant :
 - transparence des règles elles-mêmes (leur existence est connue et accessible)
 - absence de corruption parmi les responsables publics
 - le droit d'appel pour les personnes accusées de transgression
- **Équité dans le processus d'établissement de nouvelles ZP**, incluant :
 - respect des droits, des usages et des connaissances traditionnelles des peuples locaux et indigènes relativement à la zone
 - évaluation des autres possibilités d'utilisation du domaine
 - participation du public au processus d'établissement de ZP, et en particulier implication des peuples locaux et indigènes
 - équilibre approprié des objectifs des ZP (utilisation locale, science, conservation et utilisation par les visiteurs)
- **Équité dans la gestion des ZP**, incluant :
 - pratiques assurant un équilibre favorable des coûts et avantages pour les peuples locaux et indigènes (usages traditionnels, partage des revenus, emplois préférentiels et procédures de sous-traitance)
 - mécanismes de partage ou de dévolution de la prise des décisions sur la gestion des ZP aux peuples locaux et indigènes
 - utilisation de connaissances traditionnelles et des méthodes de gestion des ressources traditionnelles des peuples indigènes et locaux
 - pratiques équitables de gestion des ressources humaines pour le personnel de la ZP
 - processus de reconnaissance et de traitement des injustices passées causées par la création des ZP

Conclusion

La « gouvernance » ouvre un nouveau champ intellectuel. Elle fournit un concept qui nous permet de discuter du rôle du gouvernement dans la résolution des problèmes publics et la contribution que peuvent apporter les autres acteurs. Elle ouvre notre esprit à la possibilité que des groupes de la société autres que le gouvernement (par ex. les « communautés » ou le « secteur du bénévolat ») puissent avoir à jouer un plus grand rôle dans la résolution de ces problèmes.

La principale conclusion est qu'il est possible de définir un ensemble de principes universels servant à définir la bonne gouvernance, et que la force de

leur universalité réside pour une grande part dans le corpus de lois et autres textes internationaux sur les droits de la personne. De plus, ces principes peuvent être utilement appliqués pour contribuer à traiter les défis actuels de la gouvernance. Quand ils sont effectivement appliqués, on se rend compte qu'il n'y a rien d'absolu; que les principes sont souvent en conflit; que les détails amènent beaucoup de problèmes; et que le contexte a son importance. Enfin, il faut comprendre la nature de la gouvernance – tant les moyens que les fins. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on peut valablement élaborer les principes pour créer un outil analytique utile.